Deutscher Bundestag **Drucksache 19/16857**

19. Wahlperiode 29.01.2020

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Corinna Miazga, Stephan Brandner, Jürgen Braun, Matthias Büttner, Joana Cotar, Siegbert Droese, Peter Felser, Dr. Götz Frömming, Dr. Axel Gehrke, Franziska Gminder, Armin-Paulus Hampel, Mariana Harder-Kühnel, Udo Hemmelgarn, Dr. Heiko Heßenkemper, Karsten Hilse, Nicole Höchst, Martin Hohmann, Johannes Huber, Stefan Keuter, Jörn König, Steffen Kotré, Dr. Rainer Kraft, Rüdiger Lucassen, Dr. Lothar Maier, Andreas Mrosek, Hansjörg Müller, Volker Münz, Sebastian Münzenmaier, Christoph Neumann, Tobias Matthias Peterka, Paul Viktor Podolay, Uwe Schulz, Thomas Seitz, Martin Sichert, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

zur Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden
KOM(2018) 218 endg.; Ratsdok. 8713/18

hier: Erhebung einer Subsidiaritätsklage gemäß Artikel 8 des Protokolls Nummer 2 zum Vertrag von Lissabon (Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) i. V. m. Artikel 263 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 23 Absatz 1a des Grundgesetzes, § 12 des Integrationsverantwortungsgesetzes

Verstoß der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates gegen das Subsidiaritätsprinzip, das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Der Bundestag wolle beschließen:

In Kenntnis der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2019, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union am 26. November 2019, nimmt der Deutsche Bundestag folgende Entschließung gemäß Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), Art. 23 Abs. 1a GG, § 12 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) in Verbindung mit Art. 8 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon und Art. 263 AEUV an:

1. Die Richtlinie der (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlamentes und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, verletzt die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 Abs. 1 EUV.

2. Der Deutsche Bundestag erhebt gegen die Richtlinie der (EU) 2019/1937 die Subsidiaritätsklage gemäß Art. 23 Abs. 1a GG, § 12 IntVG in Verbindung mit Artikel 8 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon und Art. 263 AEUV.

3. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, den Beschluss an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur weiteren Veranlassung gem. § 93d GO BT weiterzuleiten.

Berlin, den 27. Januar 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Mit Email vom 27.06.2018 hat der Bayerische Landtag auf Subsidiaritätsbedenken gegen die den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, COM(2018) 218 final endg.; Ratsdok. 8713/18, hingewiesen, welche er am 14.06.2018 beschlossen hat (Drucksache BR 17/22754). Der Landtag hat sich den Bedenken der Bayerischen Staatsregierung angeschlossen, Die Staatsregierung hat im Bundesrat die Subsidiaritätsbedenken des Freistaates Bayern gegen die Richtlinie geltend gemacht.

Der Bundesrat hat die Bedenken Bayerns gegen die Richtlinie aufgegriffen und im Beschluß vom 25.06.18 (Drucksache 173/1/18, EU - AV - In - R - U – Wi) erweitert.

Schweden hatte bereits im Juni 2018 den Subsidiaritätsverstoß des Richtlinienvorschlags gerügt.

Der Vorschlag der Richtlinie COM(2018) 218 ist, weitgehend übereinstimmend, als Richtlinie (EU) 2019/1937 von der Europäischen Union verabschiedet worden.

Dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV immanent. Die Zuständigkeit der Europäischen Union für den Rechtsakt, deren Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zweifelhaft ist, ist notwendiger Gegenstand einer Subsidiaritätsklage (Christian Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV, AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 12 EUV, Rn. 35 bis 38).

Der Verwaltung ist in der Europäischen Union grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehalten. Nur ausnahmsweise sind der Europäischen Union Verwaltungsbefugnisse eingeräumt. In Deutschland obliegt der Vollzug der Gesetze, seien dies Bundes- oder Landesgesetze, aber auch die Gesetze der Europäischen Union, den Ländern. Die Länder regeln grundsätzlich auch die Organisation und die Verfahren der Verwaltung (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG). Dieses für Deutschland wesentliche Prinzip des kooperativen Föderalismus ist der Bund und ist damit der Deutsche Bundestag wegen der Pflicht zur Bundestreue auch in Angelegenheiten der Europäischen Union zu verwirklichen verpflichtet. Der Bundestag muß somit begründete Subsidiaritätsbedenken der Länder gegen die Richtlinie, die der Bundesrat (Drucksache 173/1/18) beschlossen hat, durch Subsidiaritätsklage beim Europäischen Gerichtshof geltend machen. Aber gegen die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung muß der Deutsche Bundestag gemäß Art. 23 Abs. 1 a GG auch eigenständig wegen seiner Verantwortung für die Rechtlichkeit der Integrationspolitik und um der Souveränität Deutschlands willen die Subsidiaritätsklage beim Europäischen Gerichtshof erheben.

Zur Richtlinie (EU) 2019/1937 im Einzelnen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Richtlinie (EU) 2019/1937, die den privaten als auch für den öffentlichen Sektor regelt, bezweckt, mittels des Schutzes von Hinweisgebern die Einhaltung des Unionsrechts und die Unionspolitik zu stärken (Art. 1 der Richtlinie). Die Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, sollen keine Benachteiligungen durch ihre Arbeitgeber oder Dienstherrn befürchten müssen (Art. 1, Art. 6 ff. der Richtlinie und durchgehend). Das Instrument des Meldeschutzes erscheint effizient, birgt aber auch erhebliche Gefahren für den Arbeitsfrieden in den betroffenen Unternehmen und Dienststellen. Vor allem erleichtert der Schutz vorsätzliche oder fahrlässige Fehlmeldungen, die der Wahrheit nicht genügen. Das kann erhebliche Schäden mit sich bringen.

Vor allem vermag der Schutz der Hinweisgeber auf „Verstöße“ gegen „Handlungen und Unterlassungen in den Mitgliedstaaten, die rechtswidrig“ sind oder „dem Ziel oder dem Zweck der Vorschriften der Rechtsakte der Union und der (betroffenen) Bereiche zuwiderlaufen“ (Art. 5 Ziff. 1 der Richtlinie) die Kommission wesentlich bei der Überwachung der Anwendung des Unionsrechts und der Unionspolitik zu unterstützen.

Wie die Kommissionsüberwachung zur Exekutive gehört, ist auch die Mitwirkung der Hinweisgeber daran funktional Verwaltungstätigkeit, unabhängig davon, ob sie in der öffentlichen Verwaltung oder in privaten Unternehmen ausgeübt wird. Die Unterstützung der Kommission in deren Überwachung der Mitgliedstaaten bei deren Anwendung des Unionsrechts sowie bei deren von der Richtlinie betroffenen Politik gehört somit zur Verwaltung. Die Verwaltung aber ist Sache der Mitgliedstaaten, in Deutschland, wie gesagt, vornehmlich Sache der Länder. Die Europäische Union hat somit keine Ermächtigung, diese zu regeln. Die Ermächtigung kann sich folglich auch nicht aus den Binnenmarktvorschriften und den anderen Bereichsregelungen der Unionsverträge ergeben.

1. Keine Ermächtigungsgrundlage für den Rechtsetzungsakt

Die Kommission hat die Richtlinie „insbesondere“ auf die Artikel 16, 43, 50, 53 Absatz 1, 91, 100, 114, 168 Abs. 4, 169, 192 Abs. 1 und 325 Abs. 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und u. a. auf Artikel 31 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom-Vertrag) gestützt. Diese Artikel ermächtigen die Europäische Union nicht zu den Verwaltungsregelungen der Richtlinie (EU) 2019/1937. Insbesondere ermächtigen diese Regelungen keine Vorschriften der Union für die Überwachung der unionsgemäßen (Recht und Politik) Verwaltung der Mitgliedstaaten. Die Vorschriften über die internen und externen Meldekanäle beispielsweise sind augenscheinlich Verwaltungsorganisations- und Verwaltungsverfahrensregelungen.

a) Mißachtung von Art. 291 Abs. 1 AEUV, Durchführungsrechtakte

Die Richtline (EU) 2019/1937 mißachtet die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nach Artikel 291 Abs. 1 AEUV, „die zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen (u.a. Einrichtungen von Behörden) nach innerstaatlichem Recht zu ergreifen.

Die Richtlinie bezweckt, Hinweisgeber, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, vor „Repressalien“ zu schützen.

b) Überschreitung der Kompetenz aus Art. 109 AEUV, Beihilfeverbot und Beihilfeaufsicht

Art. 109 AEUV ermächtigt die Europäische Union zum Erlass von Durchführungsvorschriften des Rates zur Durchsetzung des Beihilfeverbots des Art. 107 AEUV und zur Beihilfeaufsicht nach Art. 108 AEUV. Art. 109 AEUV ermächtigt die Europäische Union aber nicht, Vorgaben zu Beihilfekontroll- und Beihilfemeldestrukturen innerhalb eines Mitgliedstaates zu machen also nicht die Anordnung der internen und externen Meldekanäle. Diese werden Parallelstrukturen schaffen, die ineffizient sind, weil und insoweit bereits Meldestellen der Mitgliedstaaten bestehen. Die Meldekanäle sind außerhalb der Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten gewissermaßen ein Dienstweg direkt zur Kommission. Ein solcher Meldekanal von den Arbeitnehmern und Bediensteten zur Union ist grob vertragswidrig. Er verletzt die Mitgliedstaaten durch das Mißtrauen in deren Rechtsstaatlichkeit in ihrer Staatshoheit und Souveränität. Der Bayerische Landtag hat das in dem Beschluß vom 14.06.2018 (Drucksache BR 17/22754) deutlich gemacht.

c) Überschreitung der Binnenmarktkompetenz aus Art. 114 AEUV

Die sogenannte Binnenmarktkompetenz pflegt die Europäische Union anzuführen, wenn keine Ermächtigung der Union in den Gründungsverträgen zu finden ist. Die Union beruft sich standardisiert auf die Binnenmarktkompe-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

tenz des Art. 114 AEUV, auch wenn die intendierten Maßnahmen keinen hinreichenden Binnenmarktbezug haben. Diese Vorsichtsmaßnahme in der Richtlinie (EU) 2019/1937 beugt insbesondere Kompetenzmängeln wegen der Eingriffe in das Arbeits- und Gesellschaftsrecht vor:

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung darf die Europäische Union ein bestimmtes Rechtsgebiet nur regeln, wenn dies ausdrücklich in den Gründungsverträgen vereinbart ist. Es gibt keine Generalkompetenz der Union zur Regelung des Privatrechts, sondern nur einige spezifischer Befugnisse in besonderen Regelungsbereichen.

Gemäß den Artikeln 114 Abs. 1 und 115 AEUV darf die Europäische Union "Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlassen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben". Mit den Regelungen sollen Behinderungen des Binnenmarktes beseitigt werden.

Art. 115 AEUV ist als Ermächtigungsgrundlage der Richtlinie nicht herangezogen, weil nach dieser Vorschrift einstimmig hätten entscheiden müssen.

Der Zweck und der Regelungsgegenstand der Richtlinie (EU) 2019/1937 hat nichts mit dem Funktionieren oder gar der Errichtung des Binnenmarktes zu tun. Es geht der Richtlinie um den Schutz der Arbeitnehmer und Bediensteten, die auf Verstöße gegen das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten hinweisen und damit um die Überwachung der Anwendung des Unionsrechts und der (betroffenen) Unionspolitik durch die Mitgliedstaaten.

d) Sozialpolitische Befugnisse nach Art. 153 AEUV
Nach Artikel 153 AEUV hat die Europäische Union weitgehende sozialpolitische Befugnisse, die auch das Arbeitsrecht betreffen können.

Art. 153 AEUV ist aber als Ermächtigungsgrundlage der Richtlinie nicht aufgeführt.

e) Negative Kompetenzregelungen der Art. 45 Abs. 4, Art. 51 Abs. 1 und Art. 62 AEUV, öffentlich Bedienstete

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 betrifft auch die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die durch Art. 45 Abs. 4 AEUV, Art. 51 Abs. 1 AEUV und Art. 62 AEUV von den Regelungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs ausgenommen sind.

Diese in der Richtlinie durch das Wort „insbesondere" vor der Reihe der genannten Zuständigkeitsregelungen einbezogenen negativen Zuständigkeitsregelungen stehen den schutzrechtlichen Vorschriften für Hinweisgeber des öffentlichen Dienstes entgegen.

2. Subsidiaritätswidrigkeit der Rechtsetzungsmaßnahme

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die Europäische Union nur Regelungen treffen darf, „sofern und soweit die Ziele der Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf gemeinschaftliche Ebene der Union zu verwirklichen sind" (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Das Subsidiaritätsprinzip schützt die Souveränität der Mitgliedstaaten und zugleich das demokratische Prinzip. Es ist nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG unabdingbare Voraussetzung für die Übertragung von Hoheitsrechten zur Ausübung derselben an die Europäische Union. Der Europäischen Union mangelt es durchgehend an der Ermächtigung für die Richtlinie (EU) 2019/1937. Keinesfalls besteht eine Ermächtigung der Union, die große Teile des Unionsrechts erfassenden Rechtsgebiete verwaltungsrechtlich, unternehmensrechtlich, arbeitsrechtlich und dienstrechtlich zu regeln.

Der Hinweisgeberschutz wird ausreichend auf nationaler Ebene verwirklicht, sodass es keiner Regelung durch die Europäische Union bedarf. Soweit der Hinweisschutz durch Mitgliedstaaten noch nicht geregelt ist, kann das ohne Probleme für die Integration der Union, insbesondere für den Binnenmarkt, geschehen. Die Europäische Union hat nicht aufgezeigt, geschweige denn nachgewiesen, dass der Schutz der Hinweisgeber um der Verwirklichung der Ziele der Union, nämlich der Sicherstellung der rechtmäßigen Anwendung des Unionsrechts und der Unionspolitik, willen gemeinschaftlich geregelt werden muß. Sie hat keine Beispiele genannt. Der bloße Hinweis auf eine „Fragmentierung" des Hinweisgeberschutzes in der Union ist unzureichend.

3. Übermaßverbot/Unverhältnismäßigkeit

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die durch die Richtlinie (EU) 2019/1937 notwendigen Organisationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten erfordern eine hohen bürokratischen und finanziellen Aufwand, der wegen der bereits bestehenden Meldewege und den dazugehörigen bereits getroffenen Vorkehrungen auf nationalstaatlicher Ebene unverhältnismäßig sind, vor allem in Deutschland.

Das gilt insbesondere für die Belastungen, die zur Einrichtung interner Meldekanäle und Verfahren für Meldungen von Rechtsverstößen und die Folgemaßnahmen getroffen werden müssen. Vor allem für die kleinen und mittelständischen Unternehmen mit über 50 Beschäftigten oder mit mehr als 10 Millionen Euro Umsatz sind diese unzumutbar. Die Grenze (50 Mitarbeiter/10 Mio. Euro Umsatz) ist willkürlich gewählt. Dasselbe gilt im öffentlichen Sektor für kleine Kommunen, die von der Richtlinie ab einer Einwohnerzahl von 10.000 erfasst sein sollen.

Fazit:

Die Subsidiaritätsklage des Deutschen Bundestages gegen die Richtlinie (EU) 2019/1937 ist gemäß Art. 23 Abs. 1 a GG, § 12 Integrationsverantwortungsgesetz in Verbindung mit Art. 8 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon und Art. 263 AEUV wegen der Verantwortung des Deutschen Bundestages für die Rechtlichkeit der europäischen Integration in Deutschland und zur Verteidigung der Souveränität Deutschlands geboten.

Der Subsidiaritätsgrundsatz ist nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG wesentliche Grenze für die Übertragung der Befugnis, Hoheitsrechte Deutschlands auszuüben, an die Europäischen Union.

Für die Richtlinie (EU) 2019/1937 fehlt der Europäischen Union eine Ermächtigung in den Gründungsverträgen. Die Union hat das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV verletzt. Dieses Prinzip ist dem Subsidiaritätsprinzip immanent und darum notwendiger Gegenstand einer Subsidiaritätsklage.

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 verletzt das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 EUV, weil eine Regelung für den Schutz der Hinweisgeber nicht erforderlich ist. Die Mitgliedstaaten, jedenfalls Deutschland, haben eigene Schutzvorschriften für Hinweisgeber. Die Schutzvorschriften dienen vor allem der effizienteren Überwachung der Mitgliedstaaten auf die rechtmäßige Anwendung des Unionsrechts. Für solche die Behörden- und die Unternehmensorganisation reglementierenden Vorschriften fehlen der Union die Ermächtigungen. Für die staatlichen und kommunalen Einrichtungen sind die Vorschriften souveränitätswidrig.

Die Maßnahme ist nicht erforderlich, weil die effiziente Durchsetzung des Unionsrechts auf nationalstaatlicher Ebene erreicht werden kann, soweit die Durchsetzung überhaupt defizient ist.

Der Rechtsetzungsakt ist unverhältnismäßig, weil der durch die Regelung notwendige Aufwand in operativer wie finanzieller Hinsicht im Verhältnis zu seinem Nutzen (falls ein solcher überhaupt erreicht wird) übermäßig hoch sein wird.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.